

Het Heerlense Tippelverbod

Citation for published version (APA):

Huisman-Kreijn, A., & Spronken, T. (1990). Het Heerlense Tippelverbod. In G. de Jonge, G. Mols, & A. van Vliet (Eds.), *Crimineel Jaarboek 1990* (pp. 123-132). Papieren Tijger. Crimineel jaarboek

Document status and date:

Published: 01/01/1990

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

ken als de Bolderkar-affaire is absoluut noodzakelijk. De gedachte dat daarmee slachtoffers van incest kwaad gedaan kan worden berust enerzijds op de veronderstelling dat een onvoldoende getoetste veroordeling in geval van gepleegd incest een problematiek oplost of bescherming biedt en anderzijds stoelt die gedachte op een minachting van individuele belangen die zich niet laat verenigen met een waardenpatroon van waaruit seksueel misbruik van kinderen (en volwassenen) verwerpelijk is.

5.3 Het Heerlense Toppelverbod

Rechtbank Maastricht 4 juli 1989

Adje Huisman-Kreijn en Taru Spronken

5.3.1 Voorgeschiedenis

Op 4 juli 1989 verklaarde de Rechtbank Maastricht artikel 3.5 (voorheen art. 92) van de Heerlense Algemene Politieverordening (APV), inhoudende een toppelverbod, onverbindend wegens strijd met artikel 1 van de Grondwet.

De twee voorafgaande versies van het Heerlense toppelverbod waren eenzelfde lot beschoren, zij het op andere gronden. Op 22 mei 1985 verklaarde de Rechtbank Maastricht het toenmalige artikel 119 van de APV onverbindend wegens strijd met artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BuPo).

Artikel 119 luidde:

„Het is verboden:

- a. Op of aan de weg of zichtbaar vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats iemand door woord, gebaar, geluid, kleding of op enige andere wijze tot het plegen van ontucht uit te lokken;
- b. Zich op of aan de weg zichtbaar vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats te bevinden met het kennelijke doel iemand tot het plegen van ontucht uit te nodigen”.

De rechtbank achtte dit artikel onverbindend omdat de hierin gegeven verboden op geen enkele wijze waren beperkt naar plaats, tijd, of groepering. Een groot deel van de Heerlense bevolking zou voortdurend in overtreding zijn! Ook het daarna gewijzigde tippelverbod kon de toets van artikel 12 BuPo niet doorstaan. De gewijzigde bepaling werd neergelegd in artikel 91 lid 1 APV en luidde:

„Het is aan personen, van wie redelijkerwijs kan worden aangenomen, dat zij zich op dat moment ter prostitutie aanbieden, verboden aan de door burgemeester en wethouders bij openbare kennisgeving aangewezen wegen of gedeelten van wegen gedurende de uren, in die kennisgeving genoemd, zich binnenshuis bevindende door handelingen, houding, kledij of op enige andere wijze de aandacht te trekken van iemand, die zich op of aan de weg bevindt”.

Op 18 november 1985 verklaarde de Kantonrechter te Heerlen artikel 91 lid 1 onverbindend omdat deze bepaling te ruim was geredigeerd. De kantonrechter was van oordeel dat de bewegingsvrijheid van de prostituées in Heerlen meer beperkt werd dan nodig was, nu het verbod van artikel 91 lid 1 niet tot enige straten beperkt was of een bepaald stadsdeel en ook niet naar aantal uren van de dag of nacht.

Daarop werd het tippelverbod wéér gewijzigd en de huidige versie, artikel 3.5 APV luidt:

a. „Het is aan personen, die zich aan prostitutie overgeven, verboden stil te staan of heen en weer te lopen op de weg in de nabijheid van inrichtingen, als bedoeld in artikel 50, alsmede op andere door burgemeester en wethouders aangewezen en bij openbare kennisgeving bekendgemaakte wegen of gedeelten van wegen gedurende de uren in die kennisgeving genoemd.

b. Het is personen, die zich aan prostitutie overgeven, alsmede aan anderen, wier gedragingen de indruk bevestigen, dat ontucht met personen van het andere of hetzelfde geslacht de beweegreden van hun aanwezigheid ter plaatse is, verboden zich te bevinden op door burgemeester en wethouders aangewezen en bij openbare kennisgeving bekendgemaakte wegen

of gedeelten van wegen gedurende de uren in die kennisgeving genoemd, nadat een ambtenaar van politie aan hen de last heeft gegeven zich te verwijderen".

De in artikel 3.5 door Burgemeester en Wethouders (B&W) aangewezen wegen omvatten de gehele binnenstad en naburige omgeving van de gemeente Heerlen.

5.3.2 Het opjaagbeleid

De laatste versie van het Heerlense tippelverbod stond ter discussie op de zitting van de Rechtbank Maastricht op 27 juni 1989, in een zaak waarin de vrouwelijke verdachte voor tien overtredingen door de Kantonrechter te Heerlen was veroordeeld tot 14 dagen hechtenis, onvoorwaardelijk (!) en acht dagen voorwaardelijk.

Van belang is te weten dat de gemeente Heerlen sinds jaar en dag een uiterst repressief prostitutiebeleid voert, echter met weinig succes. H.G. Berends, Hoofdinspecteur van politie van de gemeente Heerlen, merkt hierover in een nota „Prostitutie en de (on)mogelijkheden van de gemeentelijke overheid", (Heerlen april 1985, pagina 3) het volgende op:

„Dit min of meer selectief uitdrijvend beleid heeft tot niets geleid en wij kunnen slechts de volgende effecten constateren:

1. Een harde kern van prostituées blijft tippelen, zodat de overlast-gevoelens die voortkomen uit de afkeer van de aanwezigheid van straatprostitutie op zich niet afnemen;
2. Prostituées verleggen hun werkterrein naar nabijgelegen straten waar de politie (nog) niet surveilleert. Aldus wordt het een zwervend verschijnsel dat zich verspreidt over grotere delen van de stad hetgeen de overlast doet toenemen;
3. Nadat prostituées zijn opgepakt en geverbaliseerd moeten zij hun verloren tijd inhalen en bovendien extra werken om het geld voor hun boete te verdienen. Langere werktijden betekenen langere periodes van overlast;
4. Prostituées die onder het scherpe politieoptreden blijven werken zijn tijdens de politie-acties minder kieskeurig in het selecteren van klanten en lopen daardoor een verhoogd risico

om te worden mishandeld, beroofd, verkracht;

5. Terwijl de kans op misdrijven jegens hen groter wordt, neemt tegelijkertijd het vertrouwen in degenen die hen daartegen moeten beschermen (politiemensen) af".

Vooropgesteld moet worden dat gelet op de jurisprudentie naar aanleiding van gelijksoortige APV-bepalingen met betrekking tot tippelverboden in den lande, geen onverbindendverklaring op grond van artikel 12 BuPo in het verschieft lag. Op de zitting van 27 juni 1989 werd op verzoek van de verdediging als getuige-deskundige Mevrouw Benschop, veldwerkster bij het Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs (CAD) te Heerlen gehoord. Door de verdediging werd onder andere het volgende aangevoerd:

„Prostitutiebeleid behoort een breed beleid te zijn, dat rekening houdt met de belangen van alle betrokkenen, buurtbewoners, overheid, exploitanten en prostituées en gericht te zijn op alle facetten van de prostitutie, niet uitsluitend op de openbare orde.

...

Het verscherpte politieoptreden heeft voor de prostituées uiterst gevaarlijke consequenties gehad zoals nader is toegelicht door de onder de prostituées werkzame veldwerkster van het CAD. Angst voor de politie drijft de prostituées in auto's van onbetrouwbare klanten met criminele bijbedoelingen, naar afgelegen afwerkplaatsen en mishandelingen, berovingen en verkrachtingen zijn dan meer regel dan uitzondering. De politie is „tegenstander"; er bestaat onder de prostituées geen enkel vertrouwen dat de politie er ook is om hen te beschermen tegen misdrijven; de bereidheid tot het doen van aangifte van misdrijven – zelfs als deze van ernstige aard zijn – is minimaal; kontakten met de hulpverlening (veldwerkster CAD) worden door verscherpt politieoptreden gefrustreerd. Gevolg is dan ook dat in de praktijk door de plaatselijke autoriteiten eigenlijk geen enkele mate van bescherming of veiligheid aan de prostituées geboden wordt.

...

Dit beleid staat in schril contrast met de discussies die gevoerd

zijn ter gelegenheid van de afschaffing van het bordeelverbod, waaraan de acceptatie van prostitutie als blijvend maatschappelijk verschijnsel ten grondslag ligt en het beleid in andere grote gemeenten zoals Den Haag, Rotterdam en Utrecht.

...

Mevrouw X (verdachte) behoort tot de groep aan hard-drugs verslaafde tippel-prostituées in Heerlen waartegen het gemeentelijk beleid zoals hiervoor beschreven zich richt. Haar keuze om als prostituée te werken – een in principe legale wijze om in haar levensonderhoud te voorzien – wordt door de gemeentelijke overheid niet geaccepteerd; Mevrouw X wordt gecriminaliseerd; voor haar werkomstandigheden en bescherming bestaat vanuit de gemeentelijke overheid geen enkele aandacht.

De rechtshandhaving van de door artikel 3.5 APV beschermde norm behoort ingebed te zijn in een gemeentelijk beleid dat de aan prostitutie inherente tegenstrijdige belangen (bestrijding van de overlast versus recht van de prostituées op een redelijke mate van bescherming en veiligheid) verenigt of in elk geval op een redelijke en behoorlijke wijze verzoent.

Zolang de gemeente Heerlen een dergelijke redelijke en behoorlijke oplossing niet heeft gevonden en zeker zolang de bereidheid tot het vinden van een redelijke en behoorlijke oplossing, voor welke oplossing elders in het land voldoende voorbeelden voorhanden zijn, niet bestaat, dient de strafrechter bij het opleggen van sancties een uiterst terughoudend strafmaatbeleid toe te passen."

In casu werd de rechtbank gevraagd schuldigverklaring zonder oplegging van straf uit te spreken.

5.3.3 Het vonnis van de Rechtbank Maastricht van 4 juli 1989

De Rechtbank Maastricht ging op onverwacht creatieve wijze met de door de verdediging aangevoerde feiten en omstandigheden aan de slag en kwam tot de volgende overwegingen en conclusie:

Ter zitting is door de verdediging verwezen naar eerdere Heerlense plannen, die overeenkwamen met de algemene lijn van ontwikkeling in Nederland, en die zijn aangeduid in de toelichting van B&W op hun voorstel aan de Gemeenteraad tot „wijziging APV in verband met de straatprostitutie” van 23-12-1985 (Gemeentebld Gemeente Heerlen Afdeling A nummer 11, overgelegd door de verdediging), en naar daadwerkelijk beleid in diverse andere Nederlandse gemeenten – ter onderbouwing van het betoog dat een andere aanpak dan in Heerlen gekozen de verschillende betrokken belangen beter tot hun recht doet komen, met name het gerechtvaardigde belang van de straatprostituë(e)s bij bescherming en veiligheid. Dit roept de vraag op in hoeverre het tot de taak van de strafrechter behoort het beleid van de Gemeenteraad te beoordelen, en tot welke consequenties een dergelijke beoordeling zou moeten leiden.

Artikel 3.5 van de in de 1987 ingevoerde APV Heerlen is overgenomen van het in 1986 naar aanleiding van bovengenoemd voorstel ingevoerde artikel 92 en luidt: „Het is aan personen van wie redelijkerwijs kan worden aangenomen, dat zij zich op dat moment ter prostitutie aanbieden, verboden stil te staan of heen en weer te lopen op de weg in de nabijheid van inrichtingen als bedoeld in artikel 2.3.1.1 alsmede op andere door burgemeester en wethouders aangewezen en bij openbare kennisgeving bekend gemaakte wegen of gedeelten van wegen, gedurende de uren, in die kennisgeving genoemd”. In deze zaak is slechts aan de orde het tweede hierin uitgedrukte verbod, namelijk op de door B&W aangewezen plaatsen en uren. Ingevolge dit artikel hebben B&W bij besluit van 7 juli 1987 de uren bepaald op „de tijd tussen 14.00 uur en 06.00 uur” en de verboden wegen aangewezen zoals in de hiervoor genoemde toelichting reeds was aangekondigd, omvattende „de gehele binnenstad en de nabije omgeving” (pagina 3), waarbij B&W bovendien in het vooruitzicht hebben gesteld dat zij deze aanwijzing kunnen aanpassen „in het geval het politietoetreden in dat gebied tot effect heeft dat de straatprostitutie ergens anders opdoemt” (pagina 4).

Bij (straat)prostitutie gaat het om op zichzelf rechtmatige activiteiten, waarvoor de Gemeenteraad regels kan geven in het belang van de openbare orde om overlast tegen te gaan. Dit is ook het kennelijke doel van het in artikel 3.5 APV Heerlen neergelegde verbod, zoals blijkt uit voornoemde toelichting van B&W en eveneens uit de samenhang van „Hoofdstuk 3: Bordelen, Sekswinkels e.d., Drugshandel” van de APV (waartoe het aan de orde zijnde artikel 3.5 behoort), waarin overlast, de openbare orde en het woon- en leefklimaat regelmatig in opschriften en als criterium voor ingrijpen expliciet worden genoemd.

Het is van algemene bekendheid dat de overlast die straatprostitutie in het algemeen meebrengt voor woon- en leefklimaat, pleegt te bestaan uit gedragingen van (een deel van) de klanten en niet uit het door artikel 3.5 aan de prostitué(e)s verboden gedrag „stil te staan of heen en weer te lopen”. Dat dit ook in de Heerlense situatie het geval is, blijkt uit de verklaring van de getuige-deskundige Benschop, die ter zitting de inhoud heeft geschetst van de klachten die volgens genoemde toelichting van B&W aanleiding hebben gegeven tot de huidige regeling. Deze klachten betroffen met name: enerzijds de verkeersoverlast (voortdurend tot diep in de nacht rondrijdend autoverkeer, stilstaan met draaiende motor, toeteren, slaan met portieren en dergelijke in een overigens relatief rustige woonbuurt), en anderzijds de hinder en dreiging voor vrouwen en meisjes uit de buurt (door aangesproken en benaderd te worden als prostituée).

Vooropgesteld moet worden dat de Gemeenteraad op grond van artikel 168 Gemeentewet de mogelijkheid heeft in het belang van de openbare orde regels te stellen om de overlast die met straatprostitutie gepaard pleegt te gaan, tegen te gaan. Daartoe zijn verschillende mogelijkheden denkbaar.

Het behoort niet tot de taak van de strafrechter om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen en evenmin om uit de verschillende mogelijkheden tot overlastbestrijding een keuze te maken. De Rechtbank kan dan ook

niet treden in de door de Gemeenteraad gemaakte keuze voor een uitsluitend strafrechtelijke aanpak met verbod en sanctie. En ook de keuze van de Gemeenteraad om het storende gedrag van prostituanten in bepaalde delen van de stad tegen te gaan door een verbod op het leggen van de prostitutiecontacten zelf, zal de Rechtbank moeten respecteren.

Gegeven dit uitgangspunt, en met de terughoudendheid die hierbij past, behoort het wel tot de taak van de Rechtbank de verordening die het resultaat is van de gemaakte belangenafweging door de Gemeenteraad, te toetsen aan hoger recht, waarbij de Rechtbank de verordening tevens onverbindend zal moeten verklaren, indien deze wegens strijd met algemene rechtsbeginselen kennelijk onredelijk is.

Daarbij kan van het kennelijke doel van het in artikel 3.5 neergelegde verbod – de bestrijding van de genoemde overlast – niet geheel worden afgezien, nu dit de vraag oproept of de Gemeenteraad bij dit doel nog de vrije keuze heeft om juist – en uitsluitend – het gedrag van de andere bij straatprostitutie betrokken partij – degenen „van wie redelijkerwijs kan worden aangenomen, dat zij zich op dat moment ter prostitutie aanbieden” te verbieden en met straf (zelfs vrijheidsstraf) te bedreigen. Dit eenzijdige verbod roept – noodzakelijkerwijze – een opsporingsbeleid op waarin de twee betrokken partijen volstrekt ongelijk worden behandeld, zoals ook naar voren komt uit de processen-verbaal van de verbalisanten in de hier aan de orde zijnde zaken, en zoals is geschetst door de getuige-deskundige ter zitting: de prostituant wordt als getuige tegen de prostitué(e) gehoord en met alle eegards behandeld; de prostitué(e) daarentegen wordt opgepakt, vervolgd en loopt het risico van een vrijheidsstraf.

Een zo vergaand ongelijke behandeling van de twee per definitie bij straatprostitutie betrokken partijen die beiden deelnemen aan een gezamenlijke activiteit met een gezamenlijk doel, is in strijd met het gelijkheidsbeginsel zoals uitgedrukt in artikel 1 Grondwet, tenzij er een redelijke grond voor deze ongelijke behandeling is.

Een mogelijke rechtvaardiging zou bestaan, indien juist het

zich *aanbieden* voor prostitutie op zichzelf iets strafwaardigs zou zijn. De Officier van Justitie heeft zich in zijn requisitoir voor de verbindendheid van artikel 3.5 beroepen op HR 21-5-1985, AB 85.528, waarin een bepaling ter bestrijding van overlast van straathandel in drugs (APV Rotterdam, vergelijkbaar met artikel 3.8 APV Heerlen) in stand werd gelaten. In dat geval echter, kan de strafwaardigheid van het aanbieden van drugs zelf rechtvaardigen dat ook de bijkomende overlast via de aanbodzijde wordt aangepakt. Deze rechtvaardiging ontbreekt bij de straatprostitutie. Anders dan het aanbieden van drugs, is in ons recht het zich aanbieden voor prostitutie niet al op zichzelf iets strafwaardigs; bij straatprostitutie maakt juist de overlast het strafwaardige uit.

Een rechtvaardiging zou ook daarin gelegen kunnen zijn dat de prostitué(e) het in de macht heeft te bepalen of en waar de overlast plaatsvindt.

Uiteraard kan de prostitué(e) zelf specifieke verboden plaatsen vermijden, zoals de nabijheid van de in artikel 2.3.1.1 onder meer bedoelde café's. Hier is echter niet dit specifieke verbod aan de orde, maar het verbod op de door B&W aangewezen plaatsen. Ook zou, indien positief een gebied zou zijn bekend gemaakt waar het verbod niet geldt, nog gezegd kunnen worden dat een prostitué(e) de komst van klanten naar elders bevordert door buiten het toegestane gebied zijn/haar beroep uit te oefenen. Dit is niet meer vol te houden, nu daarentegen B&W „de gehele binnenstad en de nabije omgeving” als verboden gebied hebben aangewezen, en bovendien hebben aangekondigd dat zij met uitbreiding hiervan kunnen reageren als het gebruikelijke trefpunt zich hierbuiten zou verplaatsen.

Dat de straatprostitué(e) plaatsbepalende macht mist, is voor de Heerlense situatie feitelijk door de getuige-deskundige beschreven. Dit is ook inzichtelijk. Zoals een klant gaat naar de plaats waar hij prostitué(e) kan verwachten, zo begeeft de prostitué(e) zich daarheen waar hij/zij klanten kan aantreffen. Anders dan bij bordelen, sexclubs en sauna's – die in hetzelfde hoofdstuk van de APV worden geregeld met stelsels van sluiting (en weer opheffing daarvan), ontheffing en ver-

gunning – is er bij de straatprostitutie niet een organisatie die – of een gebouw dat – de activiteiten organiseert. Er zijn slechts twee categorieën bij betrokken die elkaar treffen op de plekken die daarvoor op dat moment gebruikelijk zijn, zonder dat gezegd kan worden dat nu juist de ene categorie de andere aantrekt.

Hierin is dan ook voor een eenzijdige strafbaarstelling geen rechtvaardiging te vinden.

Nu het bij straatprostitutie gaat om een – op zichzelf legale – activiteit waarbij per definitie twee partijen (prostituée(e) en klant) betrokken zijn, terwijl de prostituée(e) in een situatie zoals thans te Heerlen niet de organisatorische macht heeft te bepalen of en waar de (van de klanten uitgaande) overlast plaats vindt, is de Gemeenteraad niet in redelijkheid tot de keuze kunnen komen deze overlast te bestrijden door juist – en uitsluitend – de zich aanbiedende prostituée(e) strafbaar te stellen, daar een dergelijke eenzijdige strafbaarstelling noodzakelijkerwijze en voorzienbaar leidt tot een met artikel 1 Grondwet strijdig opsporings- en vervolgingsbeleid door vergaande – en ongegronde – discriminatie van de prostituée(e) tegenover de klant.

Derhalve is onverbindend het hier aan de orde zijnde verbod van artikel 3.5 APV Heerlen: „Het is aan personen van wie redelijkerwijs kan worden aangenomen, dat zij zich op dat moment ter prostitutie aanbieden, verboden stil te staan of heen en weer te lopen op door Burgemeester en Wethouders aangewezen en bij openbare kennisgeving bekend gemaakte wegen of gedeelten van wegen, gedurende de uren, in die kennisgeving genoemd”.

Kortom, de gemeente Heerlen is nu niet meer gebaat bij een redactionele wijziging van het tippelverbod, maar zal beleid moeten gaan maken waarbij ook met de belangen van de tippelaarsters rekening moet worden gehouden.

Een parel van een vonnis met een motivering waar de verdediging jaloers op is!

Het Openbaar Ministerie is in cassatie.